

# 初期議會会期における帝国議会の機能についての一試論

## ——第一議會を中心に——

藤 田 正

### 目 次

- 一 課題の設定
- 二 第一議會における予算問題と民力休養論
  - (一) 初期議會の構成
  - (二) 第一議會における予算問題
  - (三) 地租軽減論の展開
  - (四) 第二議會以降
- 三 結 語

### 一 課題の設定

明治二十三年帝国憲法發布および翌二十四年帝国議會開設は、天皇制国家の生涯において最大の画期であった。な

初期議會会期における帝国議会の機能についての一試論

ぜならば、その統治組織の基本構造が憲法という形式において示され、しかも、議會制が導入されたことによって、國家機構の組織形態において全く新たな局面に入ったと考えられるからである。しばしば指摘される如く、帝國憲法は國家機關の全てを表現せず、その中枢部分は憲法外機關として存在していた。このことは、天皇制國家の絶対主義的な性格を表わすものとされてきた。そこにおいて、議會開設は如何なる意味を付与されるのであろうか。この検討のためには、まず、議會開設が國家における法・政策決定過程において如何なる変化をもたらしたのか、が明らかにされねばならない。憲法制定後もなお國家権力の特殊な独自性を確保せんとした明治政府は、そこで國家機關相互の如何なる規定序列を予定し、実現したのであろうか。この点は憲法の制定要因とも関連する。次に、右の点と密接に関連するものとして、議會開設が階級配置における如何なる変化を前提としこれに対応するものであったか、が検討されねばならない。我々は、先に利谷信義氏の所論を検討した際に、当該歴史段階における全階級配置、そこにおける矛盾対抗が法体系の形成・構造的特質に及ぼす影響についての分析が必要であることを述べた。<sup>(2)</sup>帝國憲法における議會開設の意味を検討する際には、この点からする帝國議會そのものの検討がまず必要であることは言うまでもない。すなわち、議會をめぐる諸階層・階級の動向と、議會に登場した階級・階層のそれ、およびそこでたたかわされた論点等の分析である。それによって、議會が帝國憲法によって基礎づけられた國家機構において如何なる位置を占め如何なる機能を果たしたか、を考察する手掛りが得られると考える。とりわけ、第一——六議會（明治二十三——七年）の所謂「初期議會」期の分析が重要である。利谷氏の如く明治三十年代初頭を日本近代における法体制の確立期とみるにしても、帝國憲法発布とそれに続く初期議會期の評価・位置づけは、依然重要な問題として残るのである。<sup>(3)</sup>

初期議會のもつ右の如き問題性は、しかし、從來必ずしも十分に意識されてきたとは言い難い。このことは次の理由によると思われる。まず、周知の如く、帝国憲法の規定する帝国議會の制度と機能は、近代議會制度における議會のそれとは遠く隔っていた。議會は立法権を専有せず、しかも貴族院が存在して、国民中から選出された議員からなる衆議院の権限を實質的に制限していた。このため、帝国議會は天皇制国家における法・政策決定過程にごく一部分しか参与しなかった、もしくは實質的に排除されていたと考えられてきた。<sup>(4)</sup>次に、後述する如く、選挙制度は選挙資格をきわめて厳しい財産的制限の下におき、また、当時の政党勢力は自由民権運動の敗北後に、その変質の上に成立したものであった。右の事情から、初期議會は「地主議會」であるとい面的に規定され、そこにおける政府と民党との対立はもはや主要な階級対抗を何ら示さないとされて、民党と呼ばれる野党が政府に妥協的な傾向をもつことは当然視された。初期議會は、後の段階にブルジョアジーが議會へ進出する、いわば前史としてのみ扱われてきたのである。

初期議會に関する従来の業績の殆どは、政治史の分野に属する。ここでは、憲政史・政党史として扱われ、議會における論争・各政党ならびに政治グループの動向・これらに対する藩閥政治家の対応等を分析して、議會の開設が生み出した新たな政治状況を明らかにしている。<sup>(5)</sup>しかし、政治史の方法から当然であるが、それが国家機構上の問題として扱われるに至っていない。法学ないし法史学の分野では、利谷氏等の日本近代に関する優れた業績があるものの、初期議會の本格的分析には殆ど着手されていない。<sup>(6)</sup>地主制史研究の分野では、從來、地主制に関する二〇年代確立説の一環として分析が行われ、これによって明治二〇年代初頭に階級構成が転換したこと、ならびに地主階級が天

皇制國家權力の階級的基礎として政治的に編成されたこと、が主張されてきた。しかし、周知の如く、中村政則氏による三〇年代確立説の提起以来再検討が迫られている。<sup>(8)</sup>いま両説の論点を検討する余裕はないが、そこにおいて初期議會期の理解が重要な軸となっていることは疑いない。

右の諸点を踏まえて、本稿は帝國議會開設の意義をその國家機構上における機能の側面から検討しようとするものである。その際に、次の点に留意したい。

帝國議會の開設は、それまで國家機構から排除されていた勢力の國家機構への登場を意味する。とりわけ、議會に一定の権限が与えられており、<sup>(9)</sup>國民の側から國家權力に対する一定の規定關係が成立する可能性が生じたと言い得る。しかし、初期議會の過程をみると、衆議院は國家の法・政策決定過程から實質的に締め出されており、多数党である民黨が自らの政策を議會を通じて実現する可能性は殆どなかったと言つてよい。<sup>(10)</sup>帝國憲法体制下の國家機構が如何に機能したかという右の点は、初期議會期の階級配置を問題とする次の点と密接に関わる。

憲法發布時に制定者の期待した議會の機能は、「民意の調達」、すなわち國民の政治的統合にあった。それが、地主層を權力の側に政治的に編成し社会的支持基盤とすることによって果されようとしたことは、それまでの地方制度の展開にも明らかである。換言すれば、帝國議會の開設は地主層の確保<sup>11</sup>政治的編成の契機を設定するものであった、と言ひ得る。すなわち、帝國議會は、地主の階級的組織が存在しないこの段階において、その階級的利害を全国的規模で調整する場としてまた彼らが階級的に結集する場として唯一のものであった。そして、帝國議會がかかる機能を果すことは、地主層が天皇制權力の階級的基礎としての役割を果す上で不可欠の前提であった、と言わねばならない。

本稿は、帝国議會開設の意義を右の視点から検討する。そのために、以下では、第一議會における中心的論点である予算問題および地租軽減論をとりあげ、そこにみられる政府—与党と民党との激しい対立の内容およびこの対立を生み出した社会経済的背景の分析を行う。

- (1) 所謂「三十二年体制」論。「戦前の日本資本主義経済と法」(『岩波講座現代法』第七卷一九六六年所収)において提起され、若干の修正と補強を経て「明治三十年代の法体制の基本構造」(安良城・石田・大石・利谷「産業資本確立期における国家と経済」利谷担当報告、高橋幸八郎編『日本近代化の研究』上巻一九七二年所収)および「明治以後」(『法社会学講座』9)一九七三年所収)に至る。
- (2) 民主主義科学者協会法律部会一九七二年度冬季合宿研究会における早大近代法史研究会報告(要旨「日本近代法史学の課題——利谷信義『三二体制』論を手掛りとして」『法の科学』創刊号一九七三年、一六六頁以下)。
- (3) この点に関し、吉井蒼生夫「日本近代法史研究の方法論について——戦前の全法体制の原型の提起をめぐる——」『早稲田法学会誌』二四卷一九七四年を参照。
- (4) もっとも、初期議會期において、帝国議會の立法機能が著しく低かったことは事実である。明治二十四—七七年の立法件数をみると、法律五八件(そのうち、衆議院議員提出にかかるもの一一件)、勅令八三三件である。しかし、このことは、議會がその本来の機能を果たしていないものと言わざるを得ず、憲法の当然の帰結とすることはできない。
- (5) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』一九七一年は、かかる政治的分析の現在における到達点といえる。
- (6) 管見の限りでは、水林彪氏による次の論稿を挙げ得るのみである。「第一議會における憲法第六十七條問題と第三議會における民法典論争」『法学協會雑誌』八九卷一二号一九七二年。
- (7) 安良城盛昭「第一議會における地主議員の動向」『社会科学研究』一六卷一号一九六四年、「初期帝国議會下の地租軽減・地価修正運動とその基盤」同誌一九卷六号一九六七年。なお「地主制の展開」(『岩波講座日本歴史』近代3一九六二年所収)参照。
- (8) この二〇年代説と三〇年代説との対立は単に地主制史研究に止まらず、天皇制国家の確立の問題として、日本近代史過程全

初期議會期における帝国議會の機能についての一試論

体の理解に関わる問題となっている。両説の全体的な検討として、『シンポジウム日本歴史17地主制』（以下では『地主制』として引用する）一九七四年を参照。

(9) 法律議決権と予算議定権がこれである。なお、予算議定権は、憲法規定による数々の制限にも拘らず、実際にはしばしば言われる程弱くはなかった。坂野前掲書、二―三頁、五七―九頁、およびジョージ・アキタ『明治立憲政と伊藤博文』一九七一年、一六〇―一頁参照。

(10) 衆議院議員提出法律案の、第一―六議會における結果は次の如くである。政府との対立下にあつては、貴族院の存在が如何に大きいかを知り得る。

提出法律案総数 四九一 成 立 六一

政府 提出 一〇五 成 立 四九

衆議院議員提出 三六三 成 立 一〇（但し、衆議院通過件数は五〇）

（衆議院・参議院編『議會制度七十年史帝國議會議案件名録』一九六一年より算出）

## 二 第一議會における予算問題と民力休養論

### (一) 初期議會の構成

第一議會における論点を検討するに際して、まず、初期議會期における帝國議會の構成を簡単にみておこう。

周知の如く、衆議院議員選挙法は、その有権者を直接国税十五円以上納入の者に限っていた。このことの持つ意味は次の如くである。第一に、この制限は財産的制限としてもきわめて厳しいものであって、有権者は全人口のわずか

一・一パーセントを占めるに過ぎなかった。第二に、しかも、当時の税制においては地租納入によって有権者たり得た者が大部分である、と考えられる。すなわち、直接国税たる地租および所得税についてみると、明治二〇年代前半において国税総額に占める地租の割合はなお六〇パーセント前後にのぼり、これに対して所得税はわずか二パーセント弱を占めるに過ぎず、しかも、その半ばは五大都市に集中していた。<sup>(2)</sup>したがって、有権者の殆ど全ては地租納入土地所有を基礎としていた、と考えられる。

選出された議員の構成をみると、まず職業別構成では、初期議會期を通じて、自己の職業を地主及農業と記載した者が五〇〜六〇パーセントを占める。<sup>(3)</sup>また、地租納入額別の構成をみると、初期議會期を通じて、一〇〇名前後、すなわち議員総数の約三分の一を、地租九〇円以上を納入する寄生地主的存在と考えられる議員が占めており、自作上層以上（地租納入額一〇円以上）の土地所有農民で殆ど全体を占めている。<sup>(4)</sup>したがって、初期議會は土地所有農民の議會であると言ってよいのであるが、これを「地主議會」と性格づけることには疑問がある。この点は行論のうちにも明らかにするところであるが、ここでは、なお残る三分の二は手作地主・自作上層と考えられる層によって占められており、この層を一義的に「地主的利害に強く左右される」ものとなし得るか否か、疑問であることを指摘するに止める。<sup>(5)</sup>

次に、この時期における民党の性格をみよう。

民党は、系譜的には自由民権運動以来の民権派の流れをくみ、その構成員、とりわけ指導者は、かつての民権派の論客であり運動の指導者であった。しかし、自由民権運動自体はその退潮後四分五裂しており、大同団結運動後も、

民権派は地域的・人脈のおよびその他の要因による雑多な分派からなっており、第一議會における院内会派として、一応、弥生倶楽部（立憲自由党）・議員集会所（立憲改進黨）・国民自由党が形成されたものの、内部に多様な分子を含んでいた。<sup>(6)</sup>特に立憲自由党は元來が諸党派の寄合所帯であり、政治主張においても必ずしも統一されておらず、党派の統制の効果は弱かった。<sup>(7)</sup>院内会派は、初期議會期を通じて目まぐるしく再編成をくり返すのである。また、社会階層の構成によってこれを見ると、地租納入額別構成<sup>(8)</sup>では、与党たる大成会に地租納入額二五〇円以上の大寄生地主の比重が高いことが目立つが、大勢としてはさしたる党派的な特徴はみられない。この点で各党派を区別することは困難であると考ええる。

右の如き構成をもつ民党は、「民力休養」を旗印として政府と対立するが、近代政党としての組織原理をもたず、特に立憲自由党Ⅱ弥生倶楽部は絶えず分裂の危機をはらんで動揺し、第二議會以降も、政府支持勢力をも含めて、各政党は離合集散をくり返したのである。

- (1) 林健久『日本における租税國家の成立』一九六五年、六三頁。
- (2) 同右、三二八—九頁。ここにいる「五大都市」とは、東京・大阪・京都・兵庫・神奈川の、都市性の顕著な諸府県である。
- (3) 『日本帝國第一七統計年鑑』明治三十一年、一〇八〇頁。
- (4) 安良城前掲「第一議會における地主議員の動向」、五一—一二頁。
- (5) 同右、一二頁。しかも、この点が、手作地主をどの程度の階層とみるか、また、地主制の形成・展開において手作地主を如何に評価するか、という問題をはらんでいることについて、前掲『地主制』、一三三頁以下参照。
- (6) 立憲自由党は四分五裂の状態にあった民権諸派を糾合して第一回選挙後、第一議會開会直前の明治二十三年九月に結成された。第一回選挙の結果は資料によって区々であり、例えば有力各紙の報道は、それぞれ七—十余の党派を挙げている（林田龜太



郎『日本政党史』上巻一九二七年、二八三—四頁。

(7) このことは議会の審議のうちにたちまち顕在化する。さらに、第一議会以降、議員団と院外団の関係をめぐって、議員団の独自性を主張するグループ（星・板垣等）と、大衆運動を基盤とするグループ（大井等）との間に鋭い対立が存在し、その中で自由党は院内政党として純化されてゆく。島海靖「初期議会における自由党の構造と機能」歴史学研究二五五号一九六一年、一八一—二二頁、升味準之輔『日本政党史論』第二巻一九六六年、第五章第二節、参照。

(8) 安良城前掲「第一議会における地主議員の動向」、四頁第四表。

## (二) 第一議会における予算問題

では、第一議会における予算審議について具体的にみてゆこう。

まず、審議経過からみる。予算案は明治二十三年十二月二日、衆議院本会議において予算委員が選出されるや直ちにこれに付託された。委員会では五日に総会を開き、委員長・理事を選出、さらに委員を六科に分けて各々その所管を分担することとした。そして、各科の審査の標準を定めるために七項目からなる「審査の主眼」<sup>(2)</sup>を決定し、さらに、これに基づいて「官吏俸給表」・「各局廃合及人員配当表」・「旅費定額表」<sup>(3)</sup>を作製した。民党委員が多数を占めた予算委員会では、彼らの年来の主張である「民力休養」実現のための財源として、当初から、官制改革Ⅱ政費節減による予算大削減の方針を立てていたのである。委員会審議の過程で早くも弥生倶楽部Ⅱ立憲自由党の組織的弱体が露呈し、政府に妥協的な分子の活動によって委員会は紛糾した。<sup>(4)</sup>議院法の期限である十二月二十日に予算案審議を終了し得なかったため、本会議は、激論の末さらに七日間の猶予を委員会に与えることを決定した。<sup>(5)</sup>再開された予算委員会は、二十七日、最後の確定総会を開いたが、ここに政府委員渡辺国武大蔵次官が予算委員会の方針に反対する旨の

政府の見解を、初めて表明した。しかし、委員会総会はこれまでの審査の結果をそのまま決定し、十二月二十七日、委員長から衆議院議長に「予算査定案」として報告されたのである。<sup>(6)</sup>

ここで、査定案の内容を簡単にみておこう。査定案は先の七項目の「主眼」に従って作製され、歳出予算総額で、政府原案九四〇〇万四三九四円四八銭九厘に対して八六一二万三六六〇円七銭五厘であり、実に七八八万余円（原案額の八・四パーセント）という大幅な削減を含んでいた。<sup>(7)</sup>削減の内容は主として官制改革に人員・俸給の削減にあり、また庁費等総じて行政費の削減であった。<sup>(8)</sup>しかも、ここでは皇室費・各種事業費・軍事費等が全く削減されていないことに注目すべきである。<sup>(9)</sup>このことは、査定案が政府の基本政策である殖産興業・富国強兵に反対するものでなかったことを示している。

さて、本会議における審議は翌二十四年一月八日から開始され、査定案の成否をめぐる民党と、政府および与党たる大成会との間に必死の攻防が続けられた。与党は二つの修正案および次々に提出する動議<sup>(10)</sup>によって査定案の通過を阻止しようとし、政府側もこれに呼応して、一方で、山県首相および松方蔵相の演説における「国是」ならびに解散の恫喝によって、他方で、陸奥宗光等を通じての立憲自由黨員の抱込み工作<sup>(11)</sup>によって、民党の切崩しをはかった。民党側、とりわけ立憲自由党においては、表面では一応査定案支持で結束を保っていたが、内部では公然と査定案に反対する者すら現われており、<sup>(12)</sup>ここでもその組織的弱体をさらけ出していた。右の如き流動性を含みながらも、査定案は各款項の審議において破竹の勢いで可決されてゆき、二月二十日、歳出の部の審議を完了することとなった。しかるに、この直後に与党による最後の緊急動議<sup>(13)</sup>が可決されて形勢は全く逆転した。政府による民党切崩し工作が功を

奏して旧愛国公党系議員二六名が脱落したのである。この後、「軟派」と呼ばれる政府妥協派が主導権を奪い、政府と衆議院との協議<sup>17)</sup>によって政府原案に対して六三一万余円の削減を内容とする再修正案が作製され、これが本会議において可決されることとなったのである。

予算案審議における民党と政府—与党との対立において、その中心的論点は憲法第六十七条問題であった。憲法第六十七条は、「憲法上ノ大権ニ基ケル既定の歳出」、「法律ノ結果ニ由」る歳出、および「法律上政府ノ義務ニ属スル歳出」の三種の歳出に関して、帝国議会がこれを廃除削減せんとする時には「政府ノ同意」を要する、と規定していた。予算案審議においてはこの「政府ノ同意」をめぐる激しい論戦がたたかわされたのである。この第六十七条の解釈をめぐる論争は、次の三点に整理することができる。

第一に、政府の同意を求める時期の問題、すなわち衆議院の確定議の前か、両院議決の後か、という問題、第二に、同意を求める手続きの問題、すなわち逐項審議の後になす議決は確定議か否か、という議決の性質の問題、第三に、同意を求める主体の問題、すなわち衆議院単独か両院か、という問題である。

双方の主張を右の三点に沿って整理すると次の如くである。まず、政府—与党側は次のように主張した。<sup>18)</sup>政府の同意は予算案の逐項審議の後、直ちにこれを求めるべきであり、同意を得て初めて、衆議院の確定議としての議決をなし得る(第一点)。すなわち、逐項審議の後になす議決は同意を求めるための議決であって、確定議ではない(第二点)。したがって、政府の同意は衆議院単独で求めるべきであって、これによって衆議院の確定議として後、これを貴族院に回付すべきである。両院議決の後、帝国議会の名を以て政府の同意を求めるとする民党の主張は、政府の同

意と裁可とを混同するものである（第三点）。これに対して、民党側は次のように反論した。議會は予算修正案をその確定議として後、第六十七条の費目について政府の同意を求めるべきである（第一点）。同条は、廃除削減の禁止ではなくその要件を定めたものであるから、議會の議決は確定議であることを妨げない（第二点）。したがって、同意を求める主体は衆貴兩院であって、議會としての修正案を以て政府に同意を求めるのであり、文言上の「帝國議會」はこれを示すものである（第三点）。

右の如く、両者の主張は真向から対立したが、この対立は単に「政府ノ同意」の問題に止まらず、当然議會の予算議定権に関する対立をはらんでいた。

政府—与党側はこれに関して次の如く主張した。第六十七条の規定する歳出の廃除削減、とりわけ官制改革を含む査定案を衆議院の確定議とすることは、議會の予算議定権の範圍を越えており、憲法に違反する無効の議決である。衆議院が査定案作製の前提として官制・俸給等の改正要綱を決定したことは、立法部の分限を越えて行政部の権限に立入るものであり、また予算を以て法律を変更せんとするものであって、憲法に違背する。

これに対して民党側の反論は、第一議會閉会後高田早苗が述べたところを借りれば、次の如くであった。「吏党」（「与党」）は「硬派は予算を以て直ちに官制を改革し、法律を改正せんと欲するものなり」とするが、これは「誤解の甚しきもの」であって、官制が天皇大権の下にあることは自明のこととしても、「憲法上の大権に基ける既定の歳出と雖も、政府の同意を得れば之を廃除し又は削減し得べきことは、憲法第六十七条により明かに帝國議會に賦与せられたるの権なり」、「法律の結果によれる歳出と雖も亦これと異なる所なし」。官制改革等の要綱は、「單に斯の如くすれ

ば斯の如き節減をなし得べしとて、参考として其私案を具したるものに過ぎ」ないのであるから、「政府若し別に方案の在るあらばこれを採るも亦可」であつて、決して法律の改正を含んだものではない。

右の如く、民党側の予算議定権に関する議論は、政府―与党の攻撃に対して十分査定案を弁護し得ているとは言い難い。それは、憲法によつて与えられた枠組の中で、理論においても情報収集力においても卓越した官僚を相手に論争しなければならなかつた彼らにとつて、いわば必然であつた。査定案の敗北によつて、憲法第六十七条の政府の同意に関する解釈は、政府―与党側のそれがとられることとなつたが、この解釈および實際にとられた手続きは、他の多くの議會運営に関する事項および政府との關係に関する事項とともに先例化し、帝国憲法の実質化という面で大きな意義を有することとなる。<sup>284</sup> そうした意味で、第一議會において民党が憲法解釈において政府と争つたことは、單なる政治的意義に止まらず、國家機關相互の關係が決定される上で、重大な意味をもつたと言ひ得るのである。

しかし、右に述べた憲法解釈をめぐる論争は純粹に憲法論争としてあつたのではない。憲法問題は査定案Ⅱ予算削減案の成否をめぐつて争われたのであり、予算の削減は民党の年來の要求である「民力休養」の財源を確保するものとして構想されたのであつた。<sup>285</sup> 先にみた如く、査定案は官制改革Ⅱ政費節減を柱とすることによつて、殖産興業・富国強兵政策に背反しない限りでこの財源を確保せんとした。この民力休養論に対して、政府―与党側は十分対抗し得る論理をもたず、政費節減Ⅱ冗官冗費の削減の主張に対して、行政機關の運転を阻害する、という以上に積極的な反論をなし得なかつた。<sup>286</sup> したがつて、憲法第六十七条問題はいわば査定案の弱点として、その成立を阻止するために設定された土俵であつた。そして、また、この点が民党の分裂と動搖を深める契機ともなつたのであるが、その対立の

根底にあってこれを規定していたものは、民力休養論をめぐる対立であつた。

では、この時期における民力休養論は如何なる内容をもっていたのであろうか。第一の内容として挙げられるのは地租軽減論である。地租軽減要求は、次節で述べる如く、地租改正以来國民的規模で展開され、初期議會期においても民党の主要なスローガンであつた。しかし、民力休養論の内容はそれのみにとどまるものではない。例えば第一—六議會の衆議院議員提出法案をみると、政治活動の自由に関するものならびに地方制度に関するものが大きな比重を占めていることがまず注目されるが、それらに劣らず、種々の營業稅・營業規則および登記制度等に関するものがかなりの比重をもっていることに気づく。これらは、「營業者の不便」を理由に挙げてその改善を要求するものであつた。ここで注目すべきは租稅の問題であり、地租のみならず地方稅・諸營業稅・印紙稅等の租稅軽減を目的とする法案がかなりの比重を占めていることである。また、衆議院に提出された請願においても、同様の傾向が認められる。したがって、「民力休養」とは、かかる租稅一般の問題、さらには府県監獄費・警察費等の諸負担の軽減、營業規則・登記制度・地方制度等の改善等、農民および商工業者を含めた營業者の経営安定の要求を総括したスローガンであつた、と考えるべきであらう。その中核を占めるのは地租および營業稅であつて、ここに民力休養論が單に地租問題としてのみではなく、より一般的なスローガンとして提出された意味があると考ええる。

この民力休養論の位置づけについては後に改めて問題とするが、次に、第一議會における地租軽減論の展開についてみよう。

- (1) 委員長大江卓（弥生俱樂部）、理事阿部興人（議員集会所）・尾崎行雄（同）・新井章吾（弥生俱樂部）。

(2) 次の七項目である

「第一、従来の俸給令を改め、凡て職給の制に依る事、

第二、憲法第六十七条の同意を得るの手續は、委員会の勸として為すべきものに非ざる事、

第三、官制及び俸給令改正の目的を以て歳出予算を審査修正すべしと雖も、是れ素と天皇の大権に属するか故、其実行は別途有志の運動に任かする事、

第四、非職条例を廃止し、従来の非職官吏にも俸給を与えざる事、

第五、官舎を廃して之を官有財産に繰込み相当の賃料を徴集する事、但税関吏監獄吏等の官舎にして必要なる者は、此限に非ず、

第六、秘書官、知事、裁判所長等の交際諸手当を廃し、開港場の外人接待費は、別に予算を立てる事、

第七、旅費定則を改正する事、」

(3) (尾崎行雄「予算委员会の略歴史」、二五—六頁、議員集会所編『第一期国会始末』明治二十四年所収)。

(4) これらは、植木枝盛編『第一期帝国議会要録』明治二十四年、二四八—六二二頁に「査定案参考書」として収録されている。

委員長大江卓等は当初より政府に妥協的であり、このため自由党硬派も動揺して、委员会のヘゲモニーは結局少数派であった立憲改進黨議員集会所に握られたとみられる。なお、大江は、竹内綱(予算委员会第五科主査、弥生倶楽部)とともに、査定案(予算委员会修正案)反対の意見書を一月四日付で「同志の間」に配布している(雑賀博愛『大江天也伝記』大正一五年、五六—四頁)。

(5) 『大日本帝国議会誌』第一巻(以下では『議会誌』として引用する)、五六七—七七頁。

(6) 但し、この年の本会議における審議は、すでに二十五日に終了していたために、査定案は翌二十四年一月八日、再開された本会議の冒頭にあらためて報告された。『議会誌』、六三一頁。

(7) 『明治財政史』第三巻、六四二頁。

(8) 同右、四六〇—一頁に、予算委員長報告として削減の要領が八項目にわたって述べられている。

初期議会期における帝国議会の機能についての一試論

- (9) 査定案において無削減の費目は、次の通りである（前掲『第一期帝国議会要録』、一九九頁以下の、予算原案と査定案との対照表による）。

皇室費・神社関係費、各種会社等への補助金、諸府県への各種土木費補助・河身修築費・築港費等、各種事業費（北海道関係事業費・航路標識等通信事業費等）、国公債関係費、軍事費（兵器彈藥費・糧食費・演習費・砲台軍艦鎮守府等建造費・軍需工場関係費・機密費等）。

- (10) 本会議における審議については、水林前掲稿を参照。後に述べる憲法第六十七条問題を、審議経過に即して詳細に紹介している。

- (11) 菅了法（無所属）提出修正案、および佐々田懋（大成会）提出修正案。いずれも、憲法第六十七条および会計法補則（後述）の範囲内で削減を試みたものであったが、審議の経過でことごとく否決された。

- (12) 与党側から出された五つの主要な動議の提出日と提出者は、次の通りである。いずれも、後に述べる憲法第六十七条の解釈によって査定案を葬らんとするものであり、内容的には殆ど同一であった。

一月八日末松謙澄（大成会）、同十二日西穀一（同）、二月三日大谷木備一郎（同）、同五日坪田繁（同）、同二十日天野若円（同）。

- (13) ジョージ・アキタ前掲書、一五八頁。

- (14) 公然と査定案に反対する者は、大江・竹内等に止まらず、一月七日立憲自由党の議員総会において、出席議員七八名中三十六名がすでに「軟派」（政府妥協派）であったという（国民之友一〇六号明治二十四年一月、四二頁）。

- (15) 天野若円（大成会）提出。伊藤博文編『秘書類纂帝国議会資料』上巻一九三五年、一二一—三頁所収。

- (16) 升味前掲書、一七八—八〇頁。

- (17) 二月二十六日、このために選出された特別委員の構成は次の通りである。

土佐派（彼らは二月二十四日立憲自由党を脱党しており、第一議会閉会后自由倶楽部を組織した）三名、大成会三名、無所属二名、国民自由党一名、計九名（『議会誌』、一〇三一頁）。



- (18) 第六十七條解釋の問題点として早くから指摘されていたが、第一議會では直接論じられなかったものに、この三種の歳出とは具体的に如何なるものを指すか、がある。この問題は、すでに憲法制定直後に「本条ヲ理會スルニ困難ノ点」として指摘されており（磯部四郎述『憲法講義』明治二十二年四月、一六四頁）、これに関する紛議を防ぐために、第一議會開會の直前に會計法補則（明治二十三年八月二日法律第五十七号）が出されたが、この後も民黨勢力は、この問題を争う余地は十分あると考えていたように思われる（例えば、衆議院議員X・Y「衆議院は會計法補足を如何せんと欲する乎」國民之友一〇三号明治二十三年十二月、一六頁以下）。第四議會に至って、この問題は予算委員會において尾崎行雄（立憲改進黨）によって取り上げられる。
- (19) 政府側の主張は、伊藤博文・井上毅等の論理に裏づけられていたとみられる。法制局長官であつた井上毅は、当時この問題に関する意見書（「官制ト予算トノ關係」、前掲『帝國議會資料』上巻、一二四頁以下）を草しており、これが政府側の論理を支えていたと思われる。なお、岡義武「第一議會に関する若干の考察——第一議會と伊東巳代治——」国家学会雜誌六〇巻二号一九四六年、七—八頁および一一頁註(2)参照。
- (20) 政府—与党側が、査定案が衆議院の確定議となることを避けようとしたのは、反政府勢力との決定的対立局面に陥ることを嫌つたためと思われる。これに対して、民黨側が、衆議院のみならず貴族院における議決もまた、政府への同意請求に先立つことを主張した点については、民黨のうちに、「議會」対「政府」という対抗關係において、議會を「國民の代表の府」として捉えようとする思想が存在したことが、指摘されている（水林前掲稿、一二二—一二頁）が、貴族院が当初から、反民黨的體質をもつと一般にみられていたことから考えても、その理由は必ずしも明らかではない。ここでは、ともかくも衆議院における確定議によつて政府を孤立に追い込むことに、その政治的狙いがあつたことを推測するに止める。
- (21) 憲法第六十四條第一項は、予算と法律とを区別し、前者を後者の下位に置くことによつて、予算による法律の変更を禁止していた。伊藤博文『憲法義解』（岩波文庫版）、一〇七頁、穂積八束『憲法提要』下巻明治四十三年、九〇—一二頁。
- (22) 高田早苗「予算議定権」、四八—五三頁、前掲『第一期國會始末』所収。
- (23) すなわち、先の三点に即していえば、帝國議會は同条の費目を廃除削減するに際して、政府に同意を求める手続をとり（第二点）、その請求は確定議の前に（第一点）、かつ、議會の各院においてなされるべきである（第三点）。

(24) 高田早苗は、前掲論文で「嗚呼憲法第六十七條ハ既に各國憲法中稀有の規定なり」として、憲法が議會の予算議定權を制限していることを激しく攻撃し、第一議會における民黨の敗北の意義について、次のように述べている。

「予算案の決議は其効力一年限りのものなり、然れども予算議定權の問題ハ帝國憲法と其存在を共にするものなり、……「第一議會の」結果ハ政治問題としてハ吏權黨に対する民權黨の敗北となり、憲法問題としてハ立法權を以て行政權の隸屬とならしめたり、思ふに第一期の議會に於ける民權黨敗北の事跡ハ日本憲法史の劈頭に千古不滅の汚点を遺したるものなり……「政治的には民黨の巻返しもあり得るが」憲法問題の解釈に至てハ、決して之を一時の戰略と同一視すべきものに非ず、之を小にしては議會權利の消長に關し、之を大にしてハ國民自由の安危に係る「問題である」。「嗚呼第一期の議會に於ける予算問題には既に活殺自在なる政府の老猾手段に籠絡せられ、曲学阿世の違憲論者に恐嚇せられ、無腸無操の斗筭小人の為に誤まられたり、立憲政治の劈頭に於てこの一大活機を誤まる、是実に千秋の恨事なり」。

(25) 坂野潤治前掲書、第一章第二節参照。

(26) 山県首相の衆議院本會議における所謂「国是」演説に對して、井上毅は、民黨の政費節減論に對して有効な批判たり得ないと述べている。坂野前掲書四八—五〇頁。

(27) 予算議定權に關する政府—与黨側の論理は、また、民党内に当初から存在した政府妥協派の論理でもあった。先に触れた予算委員長大江等の意見書は、その代表的な表現である。この点は、第一に、民黨勢力がこの段階において有していた憲法理論の内容の問題として、第二に、法のイデオロギー的機能の問題として、検討される必要があると考える。

(28) 新聞紙条例・出版条例・集会及政社法・保安条例等、言論集会結社の自由に關するもの。

(29) 府県制・郡制・市制町村制・部分合等に關するもの。

(30) 菓子製造・酒造・質屋等、營業稅の輕減と、營業規則の緩和を要求している。

(31) 登記所の管轄区域に關するもの、或は登記の確實を期し、また手続の簡易化を求めてその改善を要求するもの。前者は、「裁判所構成法改正案」として現われるものが多い。

(32) 第一—六議會の衆議院議員提出法案總數三六三件のうち、租稅に關するもの七六件(二〇・九パーセント——海關稅を含める

なら一〇三件、二八・四パーセント）を占める。もとより、法案の質的比重は件数を以って示され得ないから、この数字はあくまで単なる目安としての意味をもつに過ぎない。また、第一議會に衆議院に提出された請願数では、請願委員会の本會議報告によれば、総数八九四のうち、地租に関するもの六七一、營業税に関するもの三三（菓子七、酒造二六）である（『議會誌』、一一六頁）。また、『請願文書表』によれば、総数三六九のうち、地租に関するもの一二五、營業税に関するもの四四（菓子九、酒造三三、壳薬・煙草各一一・九パーセント）、その他の諸税に関するもの二（營業税と合すると一二・五パーセント）である。

③ 第一議會において、政府が、民党の予算削減案に対する妥協案として營業税の軽減を考えていたふしがあることは、当時における營業税問題の比重を推測せしめる。井上毅明治二十三年十二月三十日付、同二十四年一月四日付および同九日付渡辺國武宛書翰（渡辺國武関係文書研究会「渡辺國武関係文書」）「社会科学研究一八卷四号一九六七年所収」。

### （三）地租軽減論の展開

地租軽減論は、地租改正の進行とともにこれに対する反対運動として起った。これは、地租改正が、労賃部分を初めとする再生産費を全く認めないという苛酷な地価決定方式をとったことに対する批判を中心としており、地租改正<sup>(1)</sup>のもたらした農業経営の全般的危機が、自作・小作農民と地主豪農層との共同闘争の条件を与えていた。地租改正<sup>(1)</sup>反対運動は農民内部に階層による利害の副次的矛盾を含みつつも、政府に地租収奪者を共通の敵と捉えて、耕作農民を主体勢力とし地主豪農層を指導者として展開された。<sup>(2)</sup>ここにはすでに、自立した農業経営を確立し自己を解放することとを天賦人權の実現であるとする思想が現われており、これは自由民権運動に連なる内容をもっていた。

自由民権運動においては、国会開設・地租軽減・条約改正が三大綱領として統一的に定式化され、地租問題に土地問題はこの三大綱領の一環として、近代的土地所有実現をかちとるべく構想された。それは、また、土地所有権を基

礎として租税共議權<sup>11</sup>国会開設を要求するものでもあった。右の如き地租輕減論は自由民權運動の解体後にも基本的に継承され、初期議會期に民力休養論として現われるが、この段階では、耕作農民一般の利害というよりは、土地所有農民、とりわけ地主の利害を代表するという色彩を次第に強めつつあった。<sup>(3)</sup>

第一議會においては、地租輕減論は「地租条例改正案」として現われた。この法案は、地価に対して百分の二・五の現行地租を、田畑について五厘減じて百分の二とする、というものであった。その「理由書」は、地租改正条例第六章は発動されないまま廃止されたが、地租以外の税収入が十分増加したから、「地租ヲ輕減スルノ時機今者已ニ十分熟シタリト謂ハサルヘカラス」とし、また、地租が他税に比して偏重であることを述べている。<sup>(4)</sup>

しかし、第一議會に現われた地租輕減を要求する法案はこれのみではなかった。初期議會期の地租輕減論は、それが地租率輕減論と地価修正論とに分裂して互に争つたことを大きな特徴とする。第一議會においても、右の地租条例改正案に対立して「特別地価修正法案」が提出された。内容は、田畑地価について明治十八―二十二年の五カ年間平均石代の二割五分を減ずる(第一条)、但し修正により地価の増加するものについてはその増加分を現地価の二割五分内に止める(第三条)、というものであった。<sup>(5)</sup>「理由書」は地租の「偏重偏輕ノ弊」を是正する必要を述べている。すなわち、地価の不均衡を是正することによって地租負担の均一化を図るものであった。しかも、地価の均等化を、高地価の田畑を減価し、かつ低地価のものを増価することによって達成せんとしていた。<sup>(6)</sup>それは、特に高地価によって経営に重圧を受けていた西日本諸県の議員を中心として主張されたが、この地価修正によって増地価<sup>(7)</sup>増租を招く東北諸県の議員による強い抵抗に出会うこととなる。後者は全国一率の地租率輕減を主張して地租条例改正案を支持して

いた。かくて、地租軽減論は地租率軽減派Ⅱ非地価修正派と地価修正派とに分裂し、しかも、前岬は東北諸県中心、後者は西南諸県中心という党派を超えた地域的利益による対立となつて激しく争われたのである。<sup>(8)(9)</sup>

両者は院内において争つたばかりでなく、院外における広汎な大衆運動を基盤としていた。地価修正派議員は、第一議會開会中の明治二十四年二月初、一府一三県四六名の議員を糾合して第一回の地価修正派代議士会を開催した。<sup>(10)</sup>院外の請願運動もこれに呼応して活発に行われ、「地価修正請願同盟」を結成して熱心な活動を展開した。<sup>(11)</sup>これに対して、地租率軽減派Ⅱ非地価修正派も大衆的規模の反対運動をもつて応えている。地価修正派による地価修正案が発表されたのを契機として東北諸県を中心とする大会が開かれ、組織的な運動が展開されたのである。<sup>(12)</sup>

両運動には、いずれも手作地主・自作上層の所謂豪農的部分がその担い手として多く参加していたが、彼らは、地租の重圧と寄生地主制の展開によつて没落の危機に瀕しており、地租軽減による経営の安定を要求していたと考えられる。その意味で、致富条件の拡大を要求する寄生地主と同一の利害に立脚していたとは必ずしも言えないのであるが、政府との対抗においては同一のスローガンの下にたたかい得たのである。<sup>(13)</sup>

- (1) 小山博也「明治前期における地租軽減論の展開」社会科学研究七巻六号一九五六年、一一一八頁。
- (2) 後藤靖「地租改正反対一揆について」立命館経済学一三巻四号一九六四年。
- (3) かかる傾向は早くも自由民権運動解体後に現われていたが、初期議會会期には、地租軽減と小農救済との関係は間接的なものと考えられていた。植木枝盛は、地租が軽減されたら小作料も低減することを地主が小作人に「誓言」することを訴えた(「地主諸君は地租軽減の前先づ小作人に誓ふ所あるべし」国民之友一一〇号明治二十四年二月)。第一議會に提出された「小作ニ関スル法律案」の「理由書」も同様である(国立国会図書館蔵『帝國議會法律案』所収)。なお水林彪氏は、前掲稿でこの「理

由書」を以て初期議會に「はつきりと小土地所有農民ひいては小作農民の利害を代弁する潮流も蔽として存在していたことを示」すとする（一四四頁）のであるが、この点は、むしろ寄生地主制形成期の矛盾の複雑さを示すものと考えるべきであらう。

(4)・(5) 前掲『帝國議會法律案』所収。

(6) この点が、従来の個別地域毎の地租軽減を目的とする地価修正論と、第一議會以降のそれとを区別する、重要な点と考えられる（長岡新吉「明治二〇年代の地租軽減論について」人文社会「弘前大」一七号一九六三年、八頁）。

(7) 鳥海前掲稿、二四頁。このことの意義について、安良城前掲「初期帝國議會下の地租軽減・地価修正運動とその基盤」参照。  
(8) 立憲自由党は、地租問題を党議とすることを回避せざるを得なかった。地域的利害のみが議員の動向を左右したからである（鳥海前掲稿）。

(9) 特別地価修正案に対する地租率軽減派の反対はともかく、地租条例改正案Ⅱ全国一率地租軽減案に対して地価修正派が反対した理由については、両法案はいずれもその財源を議出予算削減分に求めており、その優先的確保をめぐって争ったのである、と考えられる。

(10) 黒田展之「初期議會および日清戦後の地価修正運動」法政論集五八号一九七三年、一五頁。

(11) 同右、一六一八頁。

(12) 長岡前掲稿、二五—六頁。

(13) 勿論、地価修正論は、一般的な地租軽減を主張する地租率軽減論に対立して登場し、後者の犠牲の上に地主利害の均一化を図るというものであったのであるから、この二つの運動は、その性格において区別されねばならない。にも拘らず、より地主的利害に密着していたと考えられる地価修正論も、その運動形態において地主のみの運動ではあり得なかったことのように、日本の資本主義化過程における租税問題の根深さをみることができる。

#### (四) 第二議會以降

政府と民党勢力の対立は、第二議會以降も激しく続いた。そこでも、対立の中心は予算削減問題、すなわち民力休

養問題であつた。<sup>(1)</sup>

第二議會においては、地価修正論に重要な修正がみられる。提出された「田畑地価特別修正法案」は、高地価地域の低減のみを以て地価を修正することを目的とし、第一議會の「特別地価修正法案」における非地価修正派の激しい反対の重大な要因であつた、低地価地域の増価という部分が削除されていた。<sup>(2)</sup>このことは、地価修正論の基盤を拡大し、これを全国的なものとし得たことを意味し、寄生地主の階級的結集という点からみて重大な意義を有するものである。<sup>(3)</sup>このことは、これ以後地租率軽減運動が次第に衰退し、地価修正運動がこれを圧倒してますます強固になってゆく過程のうちにみることができるといふことができる。<sup>(4)</sup>但し、右の地価修正運動においても、初期議會期を通じて豪農的階層が最後まで参加しており、地主階級独自の運動として純化されなかつたことに留意しなければならない。<sup>(5)</sup>

(1) 第二議會以降、政府が所謂積極主義へと方針を転換し、これに対応して民党側の動向にも一定の変化がみられることについて、坂野前掲書第一章第二節参照。

(2) 「理由書」は「如斯激変ハ經濟上穩當ヲ欠クヲ以テ是等偏輕地方ニ対シテハ此際變更ヲ加フルコトナク」云々、と述べている（前掲『帝國議會法律案』所収）。

(3) したがって「この転換はまったく戦術的なもの」（前掲『地主制』、一二五頁）とする安良城氏の見解は疑問とせざるを得ない。

(4) 地価修正案は、第二・三議會において衆議院で可決され、第四・五議會においては、運動の高まりに對して政府自らが地価修正法案を提出せざるを得なかつた。

(5) 明治二十七年四月に「地価修正期成同盟」の政治団体への發展として結成された「日本農民協會」について、黒田前掲稿、四七頁参照。

### 三 結 語

初期議會を通じてみられた政府と民党との激しい対立は、民力休養論をめぐつてのものであった。それは、民力休養論の中核をなす地租軽減の財源をめぐつて、予算案の審議に集中的に現われた。第一議會において予算問題は憲法第六十七条問題として争われたが、それは憲法が制定者によって意図された通りの機能を獲得する上で重要な過程であつたにせよ、内実はあくまでも地租軽減の財源をめぐる争いであつた。地租軽減論は、初期議會期には、地租率軽減論と地価修正論に分裂し、両者ともに院外での大衆運動を背景としていた。それは、地主主導のものであるとはいへ所謂豪農的部分を含む広汎な層を動員していた。ここでは、寄生地主が独自の階級利害を主張し一定の組織的行動をなした、とみることはできない。右の如き地租軽減運動が、議會内においてその財源を確保するために予算案をめぐつて政府と対立したことは、政府との対立において、地主階級がその利害を手作地主・自作上層のそれから未だ明確に分離していないことを示していると考えられる。したがつて、第一議會において政府との対立を担つたものは、議會内における豪農的部分のみならず、中小寄生地主まで含むと考えねばならない。<sup>(1)</sup>

右のことは、さらに寄生地主が独自の運動を形成し得ていないことの客觀的根拠の存在を推測せしめる。彼らは明治政府の基本政策Ⅱ殖産興業・富国強兵政策に基本的には対立しないものの、地租問題においてはこれと対立する側面を有していた。すなわち、地租軽減論（地価修正論も含めて）は、土地収益の配分をめぐる国家と土地所有農民の対立、という問題をなお内包していたのであり、そのことが、地主を指導者とし豪農的部分を担い手とする運動形態



を生み出したと言ひ得る。さらに、民力休養論の一環として營業稅問題が重要な位置を占めていたことは、地租および營業稅等の租稅が、未だ剰余労働の搾取形態として一定の比重を有していたこと、すなわち、「国家对人民」という明治一〇年代における基本的對抗<sup>(2)</sup>が、未だ解決されずに初期議會期に持ちこされていることを意味しているのではなからうか。

以上の検討によつて、開設された帝國議會が、当初から地主全体の階級的結集の機關として機能していたとは言ひ得ないことは明らかである。このことは、この段階で寄生地主は階級的利害を調整して結集し、自らを階級として編成する場をもたなかったことを意味する。さらに、このことは、地主、とりわけ中小地主層が他の階級の利害と區別された固有のそれを明確にし得ていないことにも照応する。したがつて、帝國議會を通じて地主を把握する、という明治政府の当初の意図は果されず、これによつて國民を政治的に統合することは達成されていないと言わざるを得ない。むしろ、初期議會において、中小地主は豪農的部分とともに政府と対立し、政府と民党との激しい対立を生ぜしめたのであつた。そして、議會の立法機能はこのために著しく低下したのであるが、このことは、國家の法・政策決定過程の重要な一部分が十全に機能していないことを意味しており、憲法の周到な配慮もこれを処理することはできなかったのである。

右の問題は、ひとつには、地主の階級的成熟と豪農的部分の最終的没落によつて、ふたつには、初期議會の諸過程および法典論争等による、さらには戦争準備と遂行による(法)イデオロギー的統一によつて、解決されるべきものであつた。かくして、帝國議會は、初期議會期を経ることによつて、帝國憲法下における民選議院として「民意調達」

の機能を獲得し、国家の法・政策決定過程への国民の側からの一定の規定関係を形成して、帝國憲法下における国家機構の内に安定的に位置づけられると考えられる。その個々の論点にわたる具体的検討に際しては、法・政策決定過程の全体的検討、就国家機関相互の規定序列を歴史過程に即して明らかにしなければならない。同時に、右の点は、本稿で全く触れ得なかった、形成途上にあるブルジョアジーの問題を含めた全階級配置、そこにおける矛盾のあり方の検討と密接に関わることは言うまでもない。今後の課題としたい。

(1) 第一議會における中小寄生地主議員の動向は分裂しており、政府妥協派と反対派の議員数は伯仲している。

なお大地主については、その動向は、すでに彼らがその利害を明確にしていることを示すと考えられる。また、貴族院議員中の多額納税議員（各府県におけるトップクラスの地主）は、第一議會において「問題の生ずる毎に大体的方針を定め必ず其決議に服従の義務あるものと」する旨決議したといい、当時の一雑誌は、「政党の組織なくして、政党らしき運動を為すものは、長者議員なる哉」と述べている（国民之友一〇七号明治二十四年一月、四七頁）。

(2) 明治一〇年代における諸矛盾の構造については、下山三郎「明治十七年における自由党の動向と農民騷擾の景況」（堀江・遼山編『自由民権期の研究』第三卷一九五九年所収）、および大石嘉一郎「自由民権運動の『基本的人権』論とその基盤」（東大社会科学研究所編『基本的人権』第二卷一九六八年所収）を参照。